

Le vote obligatoire est-il une bonne solution ?

par **Abel François**

abel.francois@unistra.fr

Abel François est professeur adjoint à l'EM Strasbourg Business School, Strasbourg University, et affilié à l'axe « Evaluation de la Démocratie » du LIEPP.

RÉSUMÉ

Cette note étudie la possibilité d'introduire le vote obligatoire en France. Après un rappel des principaux éléments en faveur et en défaveur de cette réglementation, nous envisageons son application au cas français. Nous discutons l'organisation pratique d'un vote obligatoire. Ensuite, nous envisageons les effets électoraux du vote obligatoire en nous appuyant sur une estimation pour les élections européennes de 2014. Enfin, nous concluons en rappelant d'autres mesures, plus faciles à mettre en œuvre, afin d'accroître la participation électorale.

et **Nicolas Sauger**

nicolas.sauger@sciencespo.fr

Nicolas Sauger est professeur associé au Centre d'études européennes de Sciences Po et co-directeur de l'axe « Evaluation de la Démocratie » du LIEPP.

ABSTRACT

This policy brief deals with the implementation of compulsory voting in France. We survey the literature and detail the reasons pro and against such a regulation. Then, we consider compulsory voting in the French case. We discuss how to implement compulsory voting. We estimate the expected impact of compulsory voting on electoral outcomes, based on 2014 European election data. Finally, we conclude by presenting alternative and easier solutions to increase electoral turnout.

Suite au retour du débat sur l'instauration du vote obligatoire en France, cette note revient sur cette question en resituant plus précisément les modalités et en proposant des pistes pour la compréhension des effets probables de l'introduction d'une telle disposition dans le droit français.

1. Principaux enjeux

À chaque épisode électoral marqué par une forte abstention, l'appel à la mise en place d'un vote obligatoire en France retentit. En 2002-2003, trois propositions de lois avaient été déposées en ce sens, une par chacun des grands groupes politiques. Aujourd'hui, le débat réapparaît après une abstention de plus de 57% des inscrits aux élections européennes de 2014 et suite à des élections départementales où seulement la moitié des électeurs se sont rendus aux urnes.

** Les auteurs adhèrent à la charte de déontologie du LIEPP, disponible en ligne, et n'ont déclaré aucun conflit d'intérêt potentiel.*

Le vote obligatoire est appliqué dans seulement une vingtaine de pays au monde. En Europe, la Belgique, le Luxembourg et la Grèce le pratiquent.[1] Pour les autres continents, l'Australie et le Brésil en sont les principaux exemples. Son principe est d'inciter à la participation électorale par l'instauration d'un mécanisme de sanction monétaire[2] ou civique[3] pour les abstentionnistes. Bien sûr, les effets attendus du vote obligatoire sur le niveau de participation dépendent tant de la sévérité des sanctions que de leur application effective et de leur systématisme[4]. Néanmoins, l'existence d'un vote obligatoire a un effet positif sur la participation et ce notamment parmi les populations les moins prédisposées à voter (Quintelier et al. 2011). Une étude de cas sur l'Argentine estime même que son introduction a eu un impact positif de près de 18 points (Jaitman 2013) dans un contexte, bien sûr, de participation relativement faible.

Cette participation accrue est vue comme le moyen de renforcer la légitimité des élus et des décisions publiques. C'est aussi un moyen de lutter contre les inégalités de participation entre groupes sociaux (les plus pauvres et les moins éduqués tendant à moins voter que les autres) ainsi qu'entre partis politiques, si les électors ont des potentiels de mobilisation différents.

2. Pour au contre le vote obligatoire ?

2.1. Les arguments favorables au vote obligatoire

Il existe trois registres principaux pour justifier la mise en place d'un vote obligatoire.

Le premier argument fait du vote un devoir et pas seulement un droit. Il considère que le résultat de l'élection, et notamment les politiques publiques qui en découlent, sont un bien commun, dont on ne peut empêcher quiconque de bénéficier. Ne pas exercer son droit de vote serait alors se comporter comme un passager clandestin de la politique. Et ce comportement a un coût pour la société dans la mesure où il diminue la légitimité des élus et des décisions publiques qu'ils peuvent prendre. De ce point de vue, les amendes prévues en cas de non-respect de l'obligation de vote représentent une réparation due à la communauté.

Le second argument est notamment avancé par Lijphart (1997). Il part du constat que les taux de participation ne sont pas identiques entre les groupes sociaux constituant un électoral. En particulier, il varie en fonction de l'âge, du niveau d'éducation ou encore du revenu ou de la richesse. Si ces taux différenciés de participation reflètent des logiques de domination sociale comme l'avait bien illustré D. Gaxie (1978) avec son expression

de cens caché, ils posent un problème important dans la qualité de la représentation électorale. La question est alors tant celle de l'équité que de l'efficacité, puisque des groupes moins participatifs risquent de moins bien transmettre à la communauté les informations dont ils sont porteurs. Il apparaît ainsi par exemple que le vote obligatoire fait décroître les inégalités grâce à un niveau supérieur de redistribution (Chong et Olivera 2005).

Troisième argument, le vote obligatoire est un instrument d'éducation citoyenne. Il encourage l'investissement et l'intérêt dans la vie politique. En effet, si les citoyens subissent initialement des coûts en s'intéressant à la politique et aux élections mais que ces coûts disparaissent au fur et à mesure qu'ils accumulent de l'expérience et de la connaissance, une courbe d'apprentissage se dessine. Il deviendrait alors plus facile pour les citoyens de s'engager en politique dès lors que les premières étapes de cet investissement ne dépendraient plus d'un choix initial. Néanmoins, les études empiriques montrent plutôt l'absence de ces effets de second ordre espérés (Loewen et al. 2008, Bilodeau et Blais 2005).

2.2. Les arguments en défaveur du vote obligatoire

Les opposants à l'idée du vote obligatoire sont bien évidemment d'abord des critiques des justifications du vote obligatoire. Normativement, ils considèrent que le vote doit être un droit mais pas un devoir. Ils avancent aussi que les effets attendus du vote obligatoire ne sont pas forcément probables et que le vote obligatoire peut même avoir des effets opposés à la direction attendue.

Le vote obligatoire, premièrement, n'est pas forcément bon pour la légitimité des élus et des décisions qu'ils prennent. De manière évidente, d'abord, l'obligation peut conduire à une hausse du nombre de bulletins blancs. Il n'est pas certain qu'une baisse de la participation au profit d'une hausse des bulletins blancs soit exactement l'effet recherché. Or, il existe bien une corrélation négative significative entre niveau de participation et nombre de bulletins blancs. Celle-ci vaut par exemple -0,58 entre abstention et bulletins blancs pour les élections européennes de 2014 au niveau des cantons. Mais de manière encore plus

[1] Il faut ajouter à cette liste le Liechtenstein, ainsi que deux régions, l'une en Autriche (Land de Vorarlberg) et en Suisse (canton de Schaffhouse). Il est à noter que les Pays-Bas ont abandonné le vote obligatoire à la fin des années 1960 et l'Italie en 1993.

[2] Les amendes encourues varient beaucoup suivant les pays et suivant l'existence de dispositions contre la récidive. Ces sanctions vont de quelques euros à près de 1 000€ en cas de récidive dans les cinq ans au Luxembourg.

[3] Dans des pays comme la Grèce par exemple, ne pas voter rend plus difficile l'obtention d'un passeport, du permis de conduire, ou l'accès à la fonction publique.

[4] Sur les modalités de mise en œuvre du vote obligatoire, voir BIRCH (2009).

préoccupante, ensuite, l'abstention peut être vue comme un canal d'expression du mécontentement par rapport au fonctionnement du système politique lui-même. L'interdire rendrait alors plus probable le soutien à des candidats faisant de la contestation du fonctionnement du système politique le cœur de leur positionnement électoral. Du point de vue de la légitimité, l'abstention a donc cet intérêt d'être un moyen de signal clair sans conséquence directe pour le système.

Deuxièmement, le vote obligatoire n'est pas forcément bon non plus pour la représentation. La suppression des différentiels d'abstention entre groupes sociaux par l'obligation ne conduit pas forcément à leur meilleure représentation. En effet, le vote obligatoire peut s'accompagner de comportements électoraux incohérents et erratiques de la part des citoyens dans la mesure où l'obligation de vote n'augmente pas mécaniquement l'information et l'intérêt pour l'élection (Selb et Lachat, 2009). Si on force les personnes à exprimer un choix, on ne fait qu'augmenter le coût de ne pas voter. On n'augmente pas le bénéfice associé aux propositions des différents partis et candidats. Elles peuvent alors voter de manière aléatoire ou surtout protestataire. En résulte une plus grande dispersion des suffrages sans pour autant que la volonté générale ne se soit exprimée plus clairement sur la direction qui devait être prise. Lors des grandes échéances nationales, l'effet du vote obligatoire reste d'autant plus limité que les taux de participation restent très élevés.

Le vote obligatoire ne résout donc pas mécaniquement l'ensemble des problèmes posés par l'abstention. Mais le vote obligatoire peut aussi poser des problèmes si l'on considère bien l'abstention comme un signal sur les préférences des électeurs par rapport au fonctionnement du système politique. L'abstention peut s'expliquer, en effet, par les choix qui sont offerts aux électeurs. Et ces derniers peuvent décider de s'abstenir soit parce qu'ils ne parviennent pas à distinguer les candidats entre eux, on parle alors d'abstention par indifférence, soit parce que les propositions qui leur sont faites sont trop éloignées de leurs préférences, on parle alors d'abstention par aliénation (Guttman et al. 1994). Dans les deux cas, l'abstention s'explique par une inadéquation de l'offre politique aux préférences d'au moins une partie de l'électorat. Avec le vote obligatoire, le risque est de ne pas ou de moins bien percevoir ces écarts, rendant de ce fait moindre la capacité de réponse du système électoral aux attentes des électeurs.

3. Instaurer le vote obligatoire en France?

Les débats sur le vote obligatoire restent largement ouverts et reposent, *in fine*, sur deux visions opposées de la citoyenneté et du vote, comme droit ou comme devoir. La question est

maintenant de voir comment le vote obligatoire pourrait être instauré en France et quels seraient ses effets probables sur les résultats électoraux.

3.1 Modalités pratiques pour le vote obligatoire

Pour mettre en place un vote obligatoire en France, deux questions principales doivent être résolues.

Première question, celle de l'inscription. L'article L9 du Code électoral prévoit d'ores et déjà que l'inscription sur les listes électorales est « obligatoire ». Pour autant, cette obligation n'est assortie ni de vérification systématique ni de sanction. En 2012, l'INSEE évaluait à 93% la proportion des inscrits sur ceux qui pouvaient l'être^[5]. Sans inscription obligatoire, le vote obligatoire semble un pis-aller, dans la mesure où il conduit à augmenter le nombre de non-inscrits. Rendre effective l'inscription obligatoire, soit par un système d'inscription automatique, comme c'est déjà le cas pour les jeunes majeurs soit par la mise en place d'amendes pose en revanche des difficultés techniques importantes et implique un coût significatif qui ne serait probablement pas compensé par le recouvrement des amendes. La

" La mise en place d'un vote obligatoire supposerait ainsi un effort financier significatif de la part de l'Etat pour rendre cette obligation effective "

difficulté technique tient essentiellement à la mise à jour nécessaire du Fichier général des électeurs tenu par l'INSEE. Or ces mises à jour, même sur une base annuelle, sont extrêmement compliquées dans la mesure il n'existe pas d'enregistrement de fait obligatoire de la population totale de référence. Le recensement général de la population, seule base existante équivalente, est incapable de fournir ces informations pour chacun des résidents français.

La seconde question est celle des sanctions en cas d'abstention, des exemptions possibles à l'obligation de vote, et enfin l'autorité en charge de l'application de ces règles. Le type et le montant des sanctions posent un premier problème. Trop faible ou pas systématique, ces sanctions sont de fait peu efficaces. Plus lourdes, elles sont non seulement difficiles à faire accepter mais introduisent aussi une inégalité de fait dans la mesure où la richesse permettra alors « d'acheter » un droit d'abstention. Le deuxième problème posé est celui de l'extension de l'obligation de vote : doit-il être obligatoire de voter pour toutes les élections et pour l'ensemble de la population ?

[5] Hors cas spécifiques des citoyens d'autres pays de l'Union européenne, dont l'inscription est estimée à environ 20%.

Comment rendre obligatoire un vote pour les élections locales pour les résidents à l'étranger ? Comment justifier un vote obligatoire pour les personnes les plus âgées, souffrant de certains handicaps,... ? Dans la plupart des pays, il existe ainsi une liste non limitative d'exemptions possibles^[6] qui explique que les taux de participation soient au maximum de l'ordre de 90% des inscrits. Cela pose le troisième problème, celui de l'autorité en charge d'administrer les sanctions et de statuer sur les exemptions. Confier ce rôle à la police et aux tribunaux supposerait une charge considérable de travail supplémentaire pour ces instances déjà surchargées.

La mise en place d'un vote obligatoire supposerait ainsi un effort financier significatif de la part de l'Etat pour rendre cette obligation effective. Reste maintenant à en décrire les effets possibles.

3.2. Une évaluation ex ante de l'impact électoral du vote obligatoire

L'un des enjeux implicites centraux dans les débats sur le vote obligatoire est de déterminer les « perdants » et les « gagnants » potentiels de ce changement de règle. Notons d'abord que la question ne se pose véritablement que pour les scrutins à abstention élevée. Lors d'une élection présidentielle, la différence ne pourrait jouer que lors de résultats extrêmement serrés dans la mesure où le corps électoral mobilisable par le vote obligatoire représente probablement moins de 10% de l'électorat total. Et, bien évidemment, ces abstentionnistes ne sont pas entièrement différents des autres électeurs. C'est pourquoi nous prenons pour cas les élections européennes de 2014, où près de 59% des inscrits ne se sont pas exprimés

pour l'une des listes en lice.

Pour effectuer cette simulation d'un vote obligatoire effectif lors de ce scrutin, nous disposons d'un sondage réalisé juste après l'élection, auprès d'un échantillon de 4 000 personnes représentatives de la population française (Sauger et al. 2015). Nous avons demandé aux enquêtés pour qui ils avaient voté, s'ils l'avaient fait, et, pour ceux qui s'étaient abstenus, pour qui ils auraient voté s'ils ne s'étaient pas abstenus. Premier résultat, le nombre de bulletins blancs aurait plus que doublé. D'environ 3% parmi ceux qui ont participé à l'élection, l'intention de voter blanc est de plus de 10% parmi les abstentionnistes. Pour la répartition en voix entre partis, les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

Les résultats de ce tableau sont très explicites. D'une part, les différences entre votants et abstentionnistes sont limitées, mais significatives, conduisant à prédire un écart inférieur à 2,5 points entre résultats réels et résultats simulés pour chacun des partis. D'autre part, les abstentionnistes apporteraient plus leur soutien à la gauche radicale, aux écologistes et, surtout, au Front National. On voit clairement ici que n'expliquer les résultats d'élections comme les Européennes que par un différentiel de participation entre électors est loin de décrire effectivement la situation réelle. Si l'instauration d'un vote obligatoire profiterait principalement aux formations politiques les plus critiques du système politique, l'équilibre des forces n'en serait pas pour autant profondément modifié.

[6] Sur ces modalités pratiques, cf. http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm..

Tableau: simulation de l'effet du vote obligatoire sur les résultats de l'élection européenne de 2014 en France

	Votes exprimés	Vote potentiel des abstentionnistes	Résultat possible en cas de vote obligatoire
Gauche radicale et Front de gauche	8,2%	12,0%	10,5%
Parti socialiste	14,0%	12,4%	13,0%
Divers gauche	3,2%	2,5%	2,7%
Ecologistes	11,0%	14,2%	12,9%
UMP	20,8%	17,1%	18,6%
MoDem, UDI et divers droits	15,9%	11,4%	13,3%
Front Nationale	24,9%	28,6%	27,1%
Autres	2,0%	1,8%	1,9%

Source : Sauger et al. 2015. Les données sont pondérées pour redressement sociodémographique et politique.

4. Conclusions et préconisations

Sans surprise, le vote obligatoire s'accompagne d'avantages et d'inconvénients. Instaurer un vote obligatoire pour toutes les élections en France augmenterait bien sûr sensiblement la participation, mais principalement pour les élections de second ordre. Mais ce surcroît de participation n'engendrerait pas forcément une modification radicale de la représentation et de sa légitimité. Le bénéfice direct d'un vote obligatoire pour toutes les élections semble donc limité, et doit être balancé par rapport aux coûts et aux difficultés, bien réels, de son instauration éventuelle. Notons d'ailleurs que, depuis 1945, aucun pays n'a instauré le vote obligatoire quand plusieurs autres, comme notamment les Pays-Bas (1967) ou le Venezuela (1993), l'ont aboli.

La mise en œuvre du dispositif est en effet complexe et coûteuse. Si c'est bien contre une abstention élevée que l'on veut lutter, des dispositifs plus simples, et sûrement aussi efficaces en termes de coût / bénéfice sont disponibles. Commençons tout d'abord par faciliter l'inscription sur les listes électorales, notamment en ce qui concerne les dates. Il faut aujourd'hui s'inscrire 3 à 4 mois avant l'élection, c'est-à-dire bien avant que l'activité de mobilisation ne soit à son intensité la plus forte. Dans nombre de pays, il est par exemple possible de s'inscrire sur les listes le jour du vote, comme dans 11 états des Etats-Unis. Et, effectivement, c'est dans ces états que la participation est la plus forte^[7].

Ensuite, il est possible de faciliter le vote lui-même. Si les techniques de facilitation de vote par procuration, de vote postal ou de vote par Internet n'ont pas d'effet massif d'accroissement de la participation (par exemple Trechsel 2007), ils permettent en revanche une amélioration pour des populations cibles particulièrement importantes, et notamment les jeunes ou les personnes peu mobiles.

Ajoutons encore que des mesures simples comme un calendrier électoral conjuguant plusieurs scrutins a également un effet positif, et cette fois très significatif, sur la participation (Fauvelle-Aymar et François, 2015). La solution la plus efficace, pour les élections départementales, aurait assurément été de les coupler au scrutin régional. Plus généralement, le vote obligatoire comme en fait l'ensemble des autres modalités du système électoral gagnerait à être détaché des débats politiques de court terme. La tentation de manipulation est en effet trop forte pour des hommes politiques à la fois acteurs et parties prenantes de la décision. Finalement, l'effet de ce type de débat tend plus à accroître la défiance par rapport à notre système politique qu'à résoudre des problèmes comme celui de l'abstention. ■

Références

- Bilodeau, A., Blais, A., 2005, « Le vote obligatoire exerce-t-il un effet de socialisation politique ? », communication présentée au Congrès de l'Association Française de Science Politique.
- Birch S., 2009, *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*, Tokyo, United Nations University Press.
- Chong, A., Olivera, M., 2005, « *On Compulsory Voting and Income Inequality in a Cross-Section of Countries* », Inter-American Development Bank Working Paper #533.
- Fauvelle-Aymar, C. et François, A., 2015, « Mobilization, Cost of Voting and Turnout: A Natural Randomized Experiment with Double Elections », *Public Choice*, 162: 183-199, 2015
- Gaxie, D., 1978, *Le cens caché*, Paris, Seuil.
- Guttman, J., Hilger, N., et Shachmurove, Y., 1994, « Voting as investment vs. voting as consumption: New evidence. » *Kyklos*, vol. 47, no 2, p. 197-207.
- Jaitman, L. 2013, « The causal effect of compulsory voting laws on turnout: Does skill matter? » *Journal of Economic Behavior & Organization*, 92, p. 79-93.
- Lijphart A., 1997, « Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma », *The American Political Science Review*, vol. 91, no 1, p. 1-14.
- Loewen, P.J., Milner, H., Hicks, B.M., 2008, « Does Compulsory Voting Lead to More Informed and Engaged Citizens? An Experimental Test », *Revue Canadienne de Science Politique*, 41 :3, p. 655-672.
- Pilet J-B., 2011, « Comprendre les positions sur le vote obligatoire en Belgique : entre conviction et stratégie », in Amjahad A., De Waele J-M., et al. (dir.), *Le Vote obligatoire : débats, enjeux et défis*, Paris, Economica, p. 123-138.
- Quintelier, E., Hooghe, M., et Marien, S. 2011. « The Effect of Compulsory Voting on Turnout Stratification Patterns: A Cross-National Analysis. » *International Political Science Review*, 32, p. 396-416.
- Sauger Nicolas, Dehousse, Renaud, Gougou, Florent, 2015 (à paraître), « Comparative Electoral Dynamics in the EU in 2014 », *Cahiers Européens*, sous presse.
- Selb P., Lachat R., 2009, « The More, the Better? Counterfactual Evidence on the Effect of Compulsory Voting on the Consistency of Party Choice », *European Journal of Political Research*, vol. 48, no 5, p. 573-597.
- Trechsel, A.H., 2007, *E-voting and electoral participation. Dynamics of Referendum Campaigns—An International Perspective*. London, Palgrave, p. 159-183.

[7] <http://www.demos.org/publication/what-same-day-registration-where-it-available>.



Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex). Ce projet est distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir.

(ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02)

www.sciencespo.fr/liepp

Si vous voulez recevoir les prochains échos du LIEPP et rester informés de nos activités, merci d'envoyer un courriel à: liepp@sciencespo.fr

Directeurs de publication:

Bruno Palier

Etienne Wasmer

Maquette:

Alexandre Biotteau

Jessica Flakne

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61

© LIEPP 2015